

LE ROYAUME-UNI ET L'AFFAIRE DU LUXEMBOURG (1867)

MYTHE ET RÉALITÉ DE LA *PAX BRITANNICA*

PAR

FRÉDÉRIC-NICOLAS LAUX

diplômé d'études approfondies

INTRODUCTION

Au lendemain de la signature à Londres, le 11 mai 1867, du traité réglant la crise européenne majeure apparue à la mi-mars, et entrée dans l'histoire sous le nom d'« affaire du Luxembourg », c'est unanimement que les contemporains saluent la part décisive prise par la Grande-Bretagne dans cet heureux dénouement. La modestie de l'historiographie en ce domaine n'en contraste que davantage avec cette belle unanimité. Or la position internationale prédominante de la Grande-Bretagne fait que l'examen de l'attitude britannique dans la crise luxembourgeoise de 1867 ne conduit pas seulement à en établir une chronologie minutieuse, mais ouvre des perspectives bien plus larges.

L'ancien ordre européen de 1815 jeté à bas, il devient impératif de s'entendre sur une nouvelle donne géopolitique pour maintenir la possibilité de la paix en Europe. Aussi la manière dont l'Angleterre réagit doit-elle déterminer l'avenir de sa politique européenne : soit elle prend entièrement la part que lui confère naturellement sa prédominance mondiale et redevient un élément moteur du concert européen, soit elle opte pour une politique minimale et se détourne résolument vers le grand large, laissant à d'autres le champ libre sur le Continent, en renonçant à ce que règne sur l'Europe sa paix, la *Pax Britannica*.

SOURCES

Le point de vue adopté étant anglocentrique, les archives britanniques constituent l'essentiel des sources primaires. Le matériau de base est fourni par la

série *General Correspondence* du ministère des Affaires étrangères (*Foreign Office Records*, au Public Record Office, Londres), systématiquement dépouillée. Il s'agit de la correspondance officielle entre le Foreign Office et les postes diplomatiques britanniques de La Haye, Paris, Berlin, Bruxelles, Francfort, Vienne et Saint-Petersbourg. La correspondance politique entre les ministères belge (Archives diplomatiques du ministère des Affaires étrangères, Bruxelles) et français (Archives diplomatiques du ministère des Affaires étrangères, Paris) des Affaires étrangères avec leurs ambassades respectives à Londres présente sous un autre angle les relations de ces deux pays avec l'Angleterre. Toutefois, la principale difficulté consiste en la reconstitution des processus décisionnels. Elle a été, en partie, permise par les papiers privés de diplomates britanniques (*Foreign Office Records*), par les archives et le journal de la reine Victoria (Royal Archives, Windsor), par les papiers et le journal de Lord Stanley (Liverpool Record Office), ainsi que par les archives de Léopold II (Archives du palais royal, Bruxelles).

PREMIÈRE PARTIE

ANTÉCÉDENTS ET PROLÉGOMÈNES : L'ANGLETERRE ET LA GÉOPOLITIQUE DE LA CRISE LUXEMBOURGEOISE

De 1815 au début des années 1860, la politique extérieure de la Grande-Bretagne ne relève pas de l'isolationnisme. Parfaitement consciente de sa primauté diplomatique et navale, de son écrasante supériorité économique, elle impose sans états d'âme sa paix au monde. Certes, son souci premier reste toujours la protection de ses intérêts propres. Mais, comme il se trouve qu'ils concordent le plus souvent avec le maintien de la stabilité internationale, ses choix s'en trouvent simplifiés. Ainsi, si les moyens mis en œuvre par les chefs de la diplomatie britannique divergent, la fin demeure la même. Fondée sur l'équilibre entre les grandes puissances continentales qui passe par le *containment* des « deux puissances dévorantes » que sont la France et la Russie et donc la préservation de la prééminence absolue du Royaume-Uni, garantie au besoin par la menace que représente la *Royal Navy*; la *Pax Britannica* règne sur le monde. L'Angleterre mesure les crises intérieures des États et les différends qui les opposent à l'aune de ce qui demeure son objectif fondamental : empêcher tout conflit armé global. Elle dispense une active participation diplomatique, voire militaire, en fonction de son appréciation des risques que ces troubles peuvent faire courir à la *balance of power*.

De 1814 à 1866, et bien que Londres ne montre pas un intérêt démesuré pour le destin de ce petit État de marche, le Luxembourg est un élément important du dispositif global que l'Angleterre élabore puis maintient sur le Continent pour y faire régner la paix ou, plus exactement, sa paix. Nain territorial, démographique et économique, le grand-duché de Luxembourg ne vaut que par sa capitale forteresse, la plus grande place forte d'Europe, le « Gibraltar du Nord ». En effet, contrôler le Luxembourg, c'est *ipso facto* maîtriser les routes d'invasion vers la Rhénanie ou vers le Bassin parisien : c'est également menacer la Belgique. Sous l'œil vigilant de l'Angleterre, le congrès de Vienne avait habilement réglé son sort en l'intégrant au monde germanique par son statut d'État *de jure* allemand, tout

en l'arrimant au nouveau royaume des Pays-Bas par des liens dynastiques. Malgré quelques moments de crise, le Luxembourg bénéficie lui aussi du maintien, quasi en l'état, du *statu quo* de 1815 qu'impose la Grande-Bretagne à l'Europe.

Mais la *Pax Britannica* ne résiste ni à la montée des révisionnismes français, russes et prussiens, ni, surtout, au processus d'unification allemande dans lequel s'engage résolument la Prusse à partir de 1864. Et, dès 1866, la victoire prussienne de Sadowa, en disloquant le puzzle géopolitique patiemment assemblé lors du congrès de Vienne, fait de nouveau de la pièce luxembourgeoise un objet de convoitise dans une Europe bouleversée.

DEUXIÈME PARTIE

CHRONIQUE LONDONIENNE DE LA CRISE DE 1867

Jusqu'au 27 mars 1867, quand l'interception d'un télégramme néerlandais établit la véracité d'une rumeur connue depuis le 14 mars à Londres, l'Angleterre ignore tout des tractations en cours entre Paris et La Haye sur la cession du grand-duché de Luxembourg à la France. Ce n'est pourtant là que l'aboutissement de longues négociations secrètes ouvertes en juillet 1866 entre Paris et Berlin. L'achèvement de l'unité allemande passe nécessairement par l'élimination de la France, nouvel obstacle qui se dresse en travers du chemin de la Prusse. Mais il existe deux possibilités : l'obstacle peut être purement et simplement aplani par une guerre, ou bien transformé en appui par une alliance. Bismarck décide d'abord d'explorer cette seconde voie. Favorable à la Prusse depuis longtemps, Napoléon III, quant à lui, cherche à obtenir des compensations territoriales. Les négociations s'ouvrent dès le 9 juillet 1866. Si Bismarck refuse de céder des territoires rhénans, il ne voit pas d'objection pour le Luxembourg et la Belgique. Il décide donc d'aider la France à mettre la main sur le grand-duché en amenant son souverain, également roi des Pays-Bas, à s'en défaire. Comme la disparition de la Confédération germanique laisse en suspens le sort du Luxembourg et aussi du Limbourg, qui lui est lié depuis 1839, Bismarck feint de s'intéresser au duché dès le 23 août 1866. Très préoccupée par les rumeurs qui font état d'une possible annexion française de la Belgique, l'Angleterre ne comprend pas les pressions diplomatiques (allant jusqu'aux bruits d'agression prussienne) de Berlin sur La Haye, d'autant que Bismarck s'emploie à brouiller les cartes. Le 25 août, Londres tient pour acquis que les demandes françaises de compensation en Rhénanie et au Luxembourg ont été rejetées. On imagine plutôt un partage entre Paris et Berlin de la Belgique et des Pays-Bas.

Aussi, quand le Foreign Office a vent d'une cession du Luxembourg à la France, avec la bénédiction de la Prusse, il n'y croit pas. Mais la rumeur avérée, Stanley estime que l'affaire va aboutir et que l'Angleterre n'a nul motif de s'y opposer. Pourtant, rien ne se passe comme prévu : l'opinion allemande s'indigne de la cession. C'est pourquoi, soucieux de trouver une issue honorable, Bismarck demande le 31 mars 1867 à l'Angleterre que les puissances garantes du traité de 1839 examinent la question. Stanley refuse. Le 7 avril, Napoléon III fait savoir qu'il souhaite la médiation britannique. Victoria, qui craint pour la sécurité de la Belgique, s'y oppose formellement. Jusqu'au 26 avril, la tension monte entre Paris et Berlin. Un conflit général menace d'éclater. Le 18 avril, alors que la situation

paraît désespérée – le bruit court que Bismarck est sur le point de conclure une alliance avec les États-Unis –, et parce qu'il est convaincu de la sincérité des déclarations conciliantes de l'empereur. Stanley décide d'user de ses bons offices pour promouvoir toute proposition de Napoléon III qui n'impliquerait pas la Belgique. Dès lors, tout ne dépend plus que de l'évacuation de la garnison prussienne de la forteresse de Luxembourg, unique exigence de Paris. Loftus, ambassadeur à Berlin, est chargé d'amener Bismarck à de meilleurs sentiments. L'affolement qui s'est emparé des esprits à Bruxelles et l'absence de Bismarck font craindre le pire. Le 23 avril, Victoria accepte donc d'écrire à Guillaume I^{er}.

La Prusse commence à se montrer plus accommodante et exige que le Luxembourg devienne neutre sous la garantie des puissances. Le 26 avril, Bismarck accepte le principe d'une conférence, à laquelle Stanley est acquis depuis le 24 avril. Londres ayant été choisi comme siège de la conférence, c'est à Stanley qu'il revient de la préparer. Il fait envoyer les convocations par le grand-duc et invite la Belgique et l'Italie. Le 3 mai, il adresse aux participants son projet de convention. Très réticent sur la question de la garantie, il se contente de rappeler que la garantie territoriale de 1839 est toujours valable. Aussitôt, Bismarck se fait très menaçant. Victoria, aidée de Disraeli, intervient alors directement auprès de Stanley pour le fléchir. Le 6 mai, son nouveau projet introduit un simple engagement de respect de la neutralité. Le lendemain, à peine ouverte, la conférence bute sur la garantie et Bismarck envoie un ultimatum. La reine intervient à nouveau. Stanley cède et, dès lors, tout va très vite : le traité est signé le 11 mai. Le Luxembourg devient un État neutre et désarmé placé sous la garantie collective des puissances. L'Europe unanime exprime sa reconnaissance à la Grande-Bretagne.

TROISIÈME PARTIE

LA RÉALITÉ DERRIÈRE LE MIROIR : LA FAILLITE DE LA *PAX BRITANNICA*

Les manifestations de gratitude qui fleurissent à travers toute l'Europe, les remerciements chaleureusement exprimés et la reconnaissance générale paraissent signifier que Britannia est enfin sortie du sommeil profond dans lequel elle s'était alimée depuis 1864. En tout cas les contemporains semblent persuadés que la paix européenne, voire mondiale, sérieusement compromise par l'affaire du Luxembourg, n'a été sauvée que grâce à son action aussi déterminée que décisive. Dès lors, est-ce à dire que l'Angleterre dément enfin la réprobation qu'elle s'attirait en s'abstenant de peser de tout son poids de superpuissance dans les affaires continentales ?

La situation intérieure du Royaume-Uni n'est pourtant guère favorable. Crise économique, peste bovine, agitation syndicale, troubles politiques suscités par la réforme électorale, terrorisme irlandais, instabilité gouvernementale nourrissent parmi les élites dirigeantes le « syndrome du colosse aux pieds d'argile ». En d'autres termes, la Grande-Bretagne ne serait pas assez assurée de ses fondations propres pour se mêler des affaires continentales. Ce pessimisme excessif ne fait que confirmer le nouveau ministre des Affaires étrangères, Lord Stanley, dans sa ferme adhésion à la non-intervention. La reine, qui s'inquiète de son jeune âge, de son caractère circonspect et de son peu d'expérience dans la carrière ministérielle, est surtout préoccupée par ce dogmatisme étroit. Or, véritable maître d'œuvre de la

politique extérieure du royaume, Stanley est dominé par deux craintes principales : la faiblesse militaire britannique qui, en cas de guerre, pourrait faire connaître à l'Angleterre le même sort qu'à l'Autriche : la menace des États-Unis qui risque de se manifester au Canada, en Irlande et dans le domaine du commerce maritime. Il est aussi très sensible à l'opinion publique qu'il juge isolationniste. Tous ces facteurs le conduisent à poursuivre, par conviction et par nécessité, une politique de stricte non-intervention en Europe, tout en persistant à en regarder les affaires du point de vue de la *balance of power*.

Replacé dans ce contexte, l'heureux dénouement de l'affaire du Luxembourg ne paraît pas marquer le retour en puissance de la diplomatie britannique. Certes, sans doute parce que Luxembourg ne constitue plus un enjeu d'importance européenne pour Stanley. Londres feint, pour la première fois, de vouloir prendre en compte la volonté du peuple luxembourgeois. La diplomatie britannique manifeste même une certaine sympathie pour la France : Stanley puis la reine abandonnent leur défiance invétérée, nourrie depuis 1815. L'évolution de la crise luxembourgeoise n'est pas sans influencer sur l'attitude de la Grande-Bretagne. Deux phases se distinguent nettement. Jusqu'au 19 avril 1867, Londres se cantonne dans une position officielle de simple observateur, tout en encourageant – discrètement – Paris et Berlin à apaiser leur différend. Mais à partir du 19 avril, lorsque la guerre devient inéluctable, l'Angleterre s'efforce de concilier non-intervention et médiation efficace. Stanley y parvient en empêchant que la conférence de Londres ne marque la résurrection du concert européen. Il en fait la simple chambre d'enregistrement d'un accord conclu avant son ouverture.

Pourtant, dès la première séance, Stanley manque de tout compromettre en refusant d'endosser la garantie de neutralité qu'exige Bismarck. Contraint par les très fortes pressions qui s'exercent sur lui, il finit par céder. Sa réticence s'explique par le dilemme qu'il affronte : il ne peut concilier la valeur sacrée d'un engagement britannique et la non-intervention. Souscrire à cette garantie, c'est, selon lui, devoir sous peu défendre *manu militari* la neutralité d'un pays sans intérêt pour l'Angleterre, mais d'une importance stratégique primordiale pour la France et la Prusse. Dès le 14 mai, il trouve finalement le moyen de sortir de son dilemme en donnant de l'adjectif « collective », qui qualifie la garantie de la neutralité, une interprétation alambiquée et absurde. Sa conclusion est que l'Angleterre n'est nullement obligée de faire la guerre pour le Luxembourg. Mais, alors que la France fait de nouvelles difficultés sur l'appartenance du grand-duché au *Zollverein*, un véritable débat se développe au Parlement. À la grande colère de Bismarck et de la presse allemande, et à l'indignation de la reine et des libéraux, Derby et Stanley affirment, contre tout principe du droit des gens, qu'une garantie collective n'est contraignante que si tous les garants agissent de concert. Or, comme la neutralité luxembourgeoise ne pourra avoir été violée que par l'un des garants, du même coup les autres puissances seront dégagées de leur obligation. Le 4 juillet, devant le tollé général, Derby atténue cette interprétation, mais le mal est fait : le crédit international de la Grande-Bretagne sort considérablement affaibli de cet épilogue.

CONCLUSION

Le souhait de la reine Victoria de voir son pays reprendre la place que lui confère son statut de première puissance mondiale reste un vœu pieux. L'affaire

du Luxembourg aurait pu être l'occasion pour l'Angleterre de réconcilier la France et la Prusse en prenant la situation en main dès le début. Un ministre inexpérimenté, enfermé dans un isolationnisme érigé en dogme, un gouvernement minoritaire aux prises avec une situation intérieure difficile, tout a contribué à maintenir la Grande-Bretagne dans son isolement et même, avec l'interprétation de la garantie, à affaiblir encore sa position en Europe en jetant le doute sur sa crédibilité diplomatique et internationale. Faute d'avoir pu saisir l'occasion de restaurer sa primauté diplomatique en Europe, comme le lui demandent les Continentaux, aspirant au retour à l'ordre et à la stabilité après les séismes déclenchés par le mouvement des Nationalités en marche depuis 1859, l'Angleterre renonce à superviser le tarage de la *balance of power* en lui trouvant un nouvel équilibre organique. Elle laisse le Continent retrouver par lui-même un équilibre mécanique, c'est-à-dire un équilibre imposé par la loi du plus fort. Aussi les Britanniques font-ils eux-mêmes perdre sa réalité à la *Pax Britannica*. N'ayant plus aucune consistance, le mythe n'effraie plus guère à partir des années 1870-1880. L'ère de la thalassocratie universelle de Britannia est entrée dans sa phase ultime : le déclin s'amorce.

CARTES

Trois cartes montrant la place de Luxembourg dans le contexte géopolitique après le congrès de Vienne, avant Sadowa et après le traité de Prague. – Quatre cartes présentant divers projets d'annexion et des plans pour régler la question luxembourgeoise. – Une carte montrant le règlement de l'affaire du Luxembourg par le traité de Londres du 11 mai 1867.

ILLUSTRATIONS

Caricatures anglaises et françaises, extraites de *Punch*, de *Fun* et du *Charivari*, mettant en scène la politique extérieure de la Grande-Bretagne et de la France, ainsi que l'affaire du Luxembourg (1864, 1866 et 1867). – Une aquarelle de William Turner représentant la forteresse de Luxembourg (1839) ; un plan luxembourgeois de la place (1867).
